

Pubblicato il 20/01/2026

N. 00284/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00611/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 611 del 2025, proposto da
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dagli avvocati Matilde Battaglia, Fabio Todarello, Federica Ferrara, con
domicilio eletto presso lo studio Fabio Todarello in Milano, piazza Velasca, 4;

contro

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Antonello
Mandarano, Elena Maria Ferradini, con domicilio eletto presso lo studio
Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Condominio -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Milano - Prot. -OMISSIS-, con il quale la
-OMISSIS- è stata diffidata dall'iniziare le opere oggetto della SCIA alternativa
al Permesso di Costruire presentata il 27 novembre 2024 - P.G. 619352;

- del verbale del Gruppo di Lavoro richiamato in detto provvedimento e mai notificato alla ricorrente;
 - del parere reso dall'Area Pianificazione Urbanistica Generale il 15 marzo 2023 P.G. -OMISSIS-, e mai notificato alla ricorrente;
 - del verbale del 18 dicembre 2024 con cui è stata chiusa l'istruttoria tecnica inerente alla SCIA del 27 novembre 2024, e mai notificato alla ricorrente;
 - della Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 199 del 23 febbraio 2024;
 - della Disposizione di Servizio della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano n. 3 del 13 marzo 2024;
 - della Disposizione di Servizio della Direzione Rigenerazione Urbana del Comune di Milano n. 4 del 20 marzo 2024;
 - ove occorra e per quanto di ragione, della comunicazione Prot. -OMISSIS- del 1° ottobre 2024, con la quale l'Amministrazione ha escluso l'unitarietà dell'immobile oggetto di intervento;
 - di ogni altro atto o provvedimento ad essi presupposto, connesso o consequenziale;
- nonché per la condanna al risarcimento di tutti i danni, patiti e patiendi, che ci si riserva di quantificare in corso di causa;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2025 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è Società di gestione del -OMISSIS-, proprietario dell'immobile sito in Milano, nella Piazza -OMISSIS- e nella Via -OMISSIS-, identificato al catasto fabbricati del Comune di Milano con Fg. -OMISSIS-.

L'Immobile è costituito da quattro corpi di fabbrica (Piazza -OMISSIS-, Via -OMISSIS-), sviluppati in aderenza l'uno all'altro, edificati in forza di autonomi e distinti titoli edilizi.

L'area su cui insisteva l'Immobile sopra rappresentato ha una superficie territoriale di 2.850,08 mq.

In data 16 agosto 2022 - P.G. -OMISSIS-, veniva protocollata una richiesta di esame preliminare facoltativo *ex art. 55 R.E.* Rispetto a tale istanza, la Commissione per il Paesaggio, nella seduta del 13 ottobre 2022, esprimeva parere favorevole.

In 13 dicembre 2022, veniva presentata una SCIA alternativa al Permesso di Costruire *ex art. 23 D.P.R. 380/2001* - P.G. 699466/2022, inerente alle sole opere di demolizione dei fabbricati insistenti sull'Area e alla realizzazione delle necessarie paratie di contenimento.

Con provvedimento Prot. 20/01/2023.0036225. U., trasmesso a mezzo pec in data 20 gennaio 2023, l'Amministrazione comunicava, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19, comma 3, L. n. 241 del 1990 e dell'art. 23, comma 6, D.P.R. 380/2001, un *“ordine motivato a non eseguire le opere”*, diffidando *“la proprietà dall'iniziare le opere dichiarate con la SCIA”*, per i seguenti motivi:

“1. la data dichiarata di inizio lavori è in contrasto con i disposti dell'art. 23 comma 1 del D.P.R. n. 380/2002; 2. contrasto con l'art. 8 delle NA del Pd Re l'art. 10 del RE vigente per carenza di atti presupposti. Infatti: “L'indagine Ambientale Preliminare è stata eseguita, ai sensi dell'art. 10 del R.E. del Comune di Milano ed ha avuto lo scopo di verificare lo stato di qualità ambientale del suolo/sottosuolo in vista di una riqualificazione dell'area mantenendo la destinazione d'uso commerciale.....In conclusione, tutte le verifiche analitiche condotte sul sito, sia nell'ambito dell'indagine ambientale preliminare sia nell'ambito della rimozione del serbatoio interrato, sono risultate conformi ai limiti di riferimento previsti per il suolo per la destinazione d'uso di riferimento Commerciale/Industriale”;

3. La Scia in oggetto deve quindi essere condizionata ad atti presupposti, ai sensi dell'art. 23-bis del DPR 380/2001 e s.m.i., e solo dopo la comunicazione di avvenuta efficacia potrà

essere dato l'inizio lavori. In subordine si segnala la carenza, in relazione di chiarimenti in ordine agli eventuali approfondimenti, ai sensi dell'art. 12 del D.lgs.42/2004 laddove ne possano ricorrere i presupposti, in tema di "Verifica dell'interesse culturale" per l'immobile Liberty di-OMISSIS-".

Con riferimento a quest'ultimo punto, a seguito d'interlocuzioni con la Soprintendenza, al fine di verificare la sussistenza di eventuali ostacoli alla demolizione del corpo di fabbrica di -OMISSIS-, l'amministrazione tutoria, con Nota Prot. 10 marzo 2023 n. -OMISSIS-, così si è espressa: *"il palazzo sito in -OMISSIS- a Milano non risulta sottoposto alla tutela della parte II e/o della parte III del D. Lgs. 42/2004 [...]"*. Veniva richiesto esclusivamente di provvedere alla *"asportazione della decorazione a graffiti presente sull'edificio"*. L'asporto veniva effettivamente eseguito.

In data 06.09.2023 la Società ricorrente ha presentato due diverse SCIA di demolizione (una fino alla quota zero e l'altra sotto la quota zero) cui ha fatto seguito la presentazione, il 6 settembre 2023, di una SCIA *ex art. 23 D.P.R. 380/2001 P.G. -OMISSIS-* per la realizzazione dell'intervento di ricostruzione del fabbricato in progetto.

In data 05.10.2023 il Comune trasmetteva un'articolata richiesta di conformazione, ai sensi degli artt.19 c. 3, 6-bis della L. 241/1990 e 23 c. 6 del D.P.R. n. 380/2001 e contestuale ordine motivato a non eseguire le opere.

In data 31 gennaio 2024 il Comune di Milano trasmetteva una comunicazione di *"conferma dell'ordine motivato a non eseguire ai sensi degli artt. 19 c. 3 della L. 241/1990 e 23 c. 6 del D.P.R. n. 380/2001"*, giustificata, principalmente, sulla base di un nuovo parere negativo espresso dalla Commissione per il Paesaggio il 25 gennaio 2024, motivato sulla base dell'esistenza *"nuove priorità per -OMISSIS-a cui i progetti che insistono su di essa dovranno dare riscontro"*.

In data 27 novembre 2024, in difetto di riscontro comunale in merito a diverse proposte progettuali realizzabili per lo sviluppo dell'area, -OMISSIS- presentava una nuova SCIA *ex art. 23 D.P.R. 380 del 2001 P.G. 619352* per la realizzazione di un intervento di **ristrutturazione** edilizia per la ricostruzione,

mediante utilizzo della SL esistente, di un edificio di sette piani fuori terra, con insediamento di funzioni direzionali e commerciali.

Con il provvedimento del Comune di Milano - Prot. -OMISSIS- la Società è stata diffidata dall'iniziare le opere dichiarate con la SCIA del 27 novembre 2024.

Il provvedimento impugnato, in sostanza, vieta l'intervento poiché:

- a) di altezza superiore ai 25 metri e con volumetria superiore a 3 mc/mq, in discostamento dalla norma morfologica di cui all'art. 21 comma 2 delle NA del PDR del vigente PGT;
- b) l'intervento non ricade nell'ambito degli interventi di **ristrutturazione** edilizia ex art. 3 comma 1 lett. d) DPR 380/2001 ma in quelli di Nuova Costruzione ex art. 3 comma 1 lett. e) poiché determina la variazione del numero di edifici e non presenta alcun elemento di continuità con la preesistente sintassi tipica dell'isolato urbano milanese. Si ritiene, pertanto, necessario il Permesso di Costruire.
- c) non sarebbero state recepite le indicazioni espresse dalla Commissione per il Paesaggio il 25 gennaio 2024;
- d) mancherebbe l'autorizzazione dei vicini alla modifica dell'esistente servitù di passaggio pedonale e carrabile;
- e) ci sarebbe un contrasto con l'art. 83 R.E.;
- f) sarebbero violati i punti 5.2 e 5.3.1 dell'allegato alla L.R. n. 6/89, gli artt. 76 e 77 R.E., l'art. 10 delle N.A. del P.d.R., in quanto non vi sarebbe un'adeguata quotazione degli elaborati progettuali rispetto ai "percorsi comuni esterni", alla "rampa di collegamento con il Condominio "-OMISSIS-", alla "superficie filtrante".

Il progetto, pertanto, contrasterebbe con la normativa urbanistica edilizia, secondo le indicazioni interpretative di cui alla Delibera Giunta Comunale n. 199/2024 e la Disposizione di servizio dell'Area Direzione Rigenerazione Urbana n.4/2024.

Con ricorso, munito d'istanza cautelare, notificato in data 19.02.2025 e depositato in data 28.02.2025, parte ricorrente impugna gli atti in epigrafe meglio precisati, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

I. Violazione dell'art. 117 e 118 Cost. – Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 delle N.A. del P.d.R. del P.G.T. vigente – Eccesso di potere e illogicità manifesta – carenza assoluta di potere.

II. Eccesso di potere per illogicità ed erroneità manifesta – carenza di istruttoria.

III. Violazione dell'art. 21, comma 2, delle N.A. del Piano delle Regole del vigente P.G.T. – Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione – illogicità manifesta – contraddittorietà tra atti – travisamento dei fatti.

IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost, dell'art. 3, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 380/2001.

V. Violazione dell'art. 3 del D.P.R. 380 del 2001. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e illogicità manifesta.

VI. Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 del D.P.R. 380 del 2001 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 comma 2 delle NTA del Piano delle regole

VII. Violazione dell'art. 23 del D.P.R. 380 del 2001 e dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 – Eccesso di potere per contrarietà ai principi di buon andamento ed efficienza della Pubblica Amministrazione - Eccesso di potere per assoluta genericità e indeterminatezza dei profili di contestazione – Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

VIII. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990. difetto assoluto di motivazione.

IX. Eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione e illogicità manifesta e contraddittorietà – Incompetenza assoluta.

X. Eccesso di potere per sviamento di potere, carenza di motivazione e illogicità manifesta e contraddittorietà – Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 380/2001 – difetto assoluto di competenza – Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 della legge regionale 12/2005 – Violazione di norme regolamentari: violazione dell'art. 11 del Piano dei Servizi del PGT del Comune di Milano.

In data 03.03.2025 si costituisce il Comune di Milano, a mezzo della propria Avvocatura, con atto di mero stile, concludendo per il rigetto dell'istanza cautelare e del ricorso in quanto inammissibile, irricevibile, improcedibile e comunque respingerlo in quanto infondato, con vittoria di spese.

In data 21.03.2025 la difesa comunale deposita memoria integrativa delle proprie argomentazioni difensive.

All'udienza in camera di consiglio del 25.03.2025 parte ricorrente rinuncia all'istanza cautelare, in vista della possibilità di una fissazione a breve termine dell'udienza di merito.

In vista dell'udienza di discussione le parti si scambiano memorie e repliche ex art. 73 c.p.a.

All'udienza del 21.10.2025 l'affare viene trattenuto in decisione, previa discussione dei procuratori.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Il primo e il terzo motivo di ricorso, stante la loro intima connessione logico-giuridica, devono essere trattati congiuntamente. Le censure, ad avviso del Collegio, si palesano in parte infondate e in parte inammissibili per carenza di interesse.

Con il primo motivo, la società ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato, asserendo che esso si fonda esclusivamente sulla Disposizione di Servizio n. 4/2024, la quale avrebbe introdotto illegittimamente nuovi presupposti per l'obbligatorietà della pianificazione attuativa, non previsti dalla normativa urbanistica di rango superiore, deducendo che *“nessuna norma di legge, approvata dal Parlamento Italiano, con le garanzie previste dalla Costituzione, è mai stata richiamata”*. In particolare, la ricorrente contesta l'imposizione del Piano Attuativo sulla base di tre criteri cumulativi individuati dalla predetta Disposizione:

1. Altezza superiore a 25 metri;
2. Volumetria superiore a 3 mc/mq;

3. Discostamento dalle norme morfologiche previste dal P.G.T.

La ricorrente sostiene che l'art. 13 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole del P.G.T. vigente legherebbe tale obbligo unicamente al superamento della soglia di 20.000 mq di superficie territoriale, soglia pacificamente non raggiunta nel caso di specie.

Ritiene il Collegio che la doglianza non possa trovare accoglimento.

Occorre, in primo luogo, scomporre i presupposti individuati dalla Disposizione di Servizio n. 4/2024 per valutarne la fonte e la legittimità. Per quanto attiene ai limiti di altezza (superiore a 25 metri) e di volumetria (superiore a 3 mc/mq), la Disposizione comunale non introduce alcuna innovazione normativa, ma si limita a svolgere una funzione meramente ricognitiva e applicativa di una norma di rango primario e statale, ovvero l'articolo 41-*quinquies*, comma 6, della Legge n. 1150/1942. Tale disposizione legislativa, infatti, stabilisce in modo inequivocabile:

“Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa”.

Ne consegue che l'obbligo di ricorrere alla pianificazione attuativa per l'intervento in esame discende *ex lege* dal superamento dei parametri dimensionali e volumetrici, a prescindere da quanto disposto dall'atto amministrativo comunale. La Disposizione di Servizio, per tali profili, agisce come atto vincolato, ribadendo un obbligo già esistente nell'ordinamento. Risulta, pertanto, irrilevante la mancata citazione espressa della norma primaria nel provvedimento, essendo consolidato il principio giurisprudenziale secondo cui la legittimità di un atto non è inficiata dalla puntuale indicazione delle norme applicate, purché sia agevole

l'identificazione del potere esercitato e non vi siano ostacoli al controllo giurisdizionale. In tal senso “*Il mancato richiamo alle norme di legge o di regolamento cui si collega la statuizione adottata non integra il vizio di difetto di motivazione, ove sia agevole l'identificazione del potere esercitato e non sussistano ostacoli al controllo giurisdizionale, in funzione della legittimità sostanziale dell'atto.*” (Consiglio di Stato sez. V, 29.08.2024, n.7307; Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 luglio 2008, n. 3351).

Diversa è la natura del terzo presupposto, ovvero il “*discostamento rispetto alle norme morfologiche previste dal PGT*”, il quale costituisce effettivamente un criterio introdotto *ex novo* dalla Disposizione di Servizio n. 4/2024, verosimilmente dettato dalla circostanza che il piano attuativo si pone come *conditio sine qua non* per il rilascio dei titoli edilizi, non solo per quanto riguarda la possibilità di edificare, ma anche per le modalità con cui farlo (Cfr. Cons. di Stato, Sez. II, 24.04.2023 n.4110).

Tuttavia, ed è questo il punto dirimente, l'eventuale declaratoria di illegittimità di tale parte della Disposizione di Servizio non comporterebbe alcun vantaggio concreto per la società ricorrente. È pacifico e non contestato che l'intervento edilizio proposto superi sia il limite di altezza di 25 metri sia l'indice di edificabilità di 3 mc/mq, come risulta dall'istruttoria tecnica. Pertanto, l'obbligo di pianificazione di secondo livello è imposto inderogabilmente dalla citata norma statale. L'ipotetico accoglimento della censura relativa al criterio morfologico non farebbe venir meno l'obbligo principale, che poggia su presupposti autonomi e di fonte legislativa.

Mancando un'utilità concreta e attuale derivante dall'annullamento parziale dell'atto impugnato, il motivo di ricorso, per tale profilo, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

La medesima sorte processuale, per logica consequenzialità, attende il terzo motivo di ricorso, con cui la ricorrente contesta il merito del parere negativo espresso dalla Commissione per il Paesaggio in data 25 gennaio 2024, relativo alla non conformità dell'intervento alla norma morfologica dell'ambito, “*in quanto la linea di altezza su -OMISSIS-e su piazza -OMISSIS- non si adegua al fronte*

di due piani fuori terra dell'edificio adiacente su via -OMISSIS-, evidenziando che solo il fronte su via -OMISSIS- può arrivare al più alto adiacente”.

Il provvedimento impugnato, infatti, utilizza la "difformità morfologica" attestata da tale parere come elemento a sostegno della necessità della pianificazione attuativa. Come si è appena dimostrato, tuttavia, tale necessità è già imposta *ex lege* dall'art. 41-quinquies, comma 6, della L. n. 1150/1942, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla conformità o meno dell'intervento alle norme morfologiche.

Ne deriva che nessuna utilità potrebbe derivare alla ricorrente dall'accoglimento di tale censura. Anche qualora il parere della Commissione per il Paesaggio venisse annullato, l'obbligo di presentare un Piano Attuativo, fondato sul superamento dei limiti di altezza e volume, rimarrebbe immutato. L'interesse a ricorrere, che deve essere concreto e attuale, non può sostanziarsi nella mera aspirazione a una pronuncia di accoglimento puramente formale e priva di effetti sostanziali sulla posizione giuridica del ricorrente.

Anche il terzo motivo di ricorso, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

Con il secondo motivo di censura parte ricorrente deduce che l'area di intervento sarebbe del tutto urbanizzata. Per tale motivo non vi sarebbe nessuna necessità di un Piano Attuativo e il provvedimento impugnato, nella parte in cui impone l'obbligo di presentare una pianificazione di dettaglio, sarebbe affetto da carenza istruttoria. L'area di intervento, prosegue la ricorrente, sarebbe situata in una zona già interamente edificata e dotata di tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria: il ricorso allo strumento urbanistico esecutivo sarebbe del tutto superfluo. L'amministrazione comunale non avrebbe mai effettuato una verifica sullo stato dei luoghi: se solo lo avesse fatto non avrebbe potuto che constatare lo stato di assoluta urbanizzazione dell'area.

Il Collegio non condivide.

Come più sopra già rilevato, nel caso concreto sussiste *ex lege* l'obbligo della pianificazione di dettaglio per la realizzazione dell'intervento richiesto.

L'art.41 *quinquies*, comma 6, della L. n.1150/1942, come sopra già richiamato, impone una pianificazione attuativa obbligatoria.

Parte ricorrente lamenta l'assenza di un'attività istruttoria avente ad oggetto la verifica dello stato di urbanizzazione dell'area che, in tesi, renderebbe "ultroneo" lo strumento attuativo.

Il Collegio non condivide, per la fattispecie concreta, la prospettiva di parte ricorrente.

Come correttamente rilevato dalla difesa comunale, l'istruttoria che ha preceduto l'adozione del provvedimento, può ritenersi adeguata e completa perché suffragata ad un'analisi complessiva del contesto di riferimento, tendo conto della costante attività di trasformazione dell'area che, di per sé, comporta la necessità di richiedere una pianificazione di dettaglio per garantire all'edificazione un corretto inserimento nel contesto urbano e la dotazione di standard adeguati.

Nella Scheda di valutazione dell'ambito, da sottoporre al Gruppo di lavoro costituito in forza della Disposizione di servizio n. 3/2024, è così indicato:

"L'intervento si inserisce in un contesto urbano in forte trasformazione. - Il tessuto edilizio posto a Nord si presenta già edificato ed urbanizzato. - L'isolato identificato da P.zza - OMISSIS- e dalle vie -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, in cui l'intervento insiste, è interessato da proposte di riqualificazione edilizia per una porzione considerevole della sua superficie totale, considerando sia il progetto in esame che quanto proposto con la Richiesta di istruttoria preliminare art. 40 RE del 16.10.2023 (via -OMISSIS- n. 6, 8, 10, 12 e 14) - Estendendo la valutazione ad un contesto più ampio, risulta ancora più evidente la trasformazione urbanistica in atto, a partire dal progetto per la nuova sede A2A e la riqualificazione di P.zza -OMISSIS- e dell'asse nord-sud di via -OMISSIS-, il progetto di riqualificazione urbana dell'ex--OMISSIS- di -OMISSIS-, fino ad arrivare ai numerosi interventi di sostituzione edilizia e riqualificazione di immobili adiacenti all'area dell'ex - OMISSIS-".

In tale prospettiva, come già ribadito dalla Sezione, *“il consolidato indirizzo giurisprudenziale ha più volte affermato che l'esigenza della pianificazione attuativa, quale presupposto per rilascio del Permesso di costruire relativo a fabbricati, si rende necessaria quando si tratta di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata, o per raccorderne l'edificazione al tessuto insediativo esistente, valutando la realizzazione o potenziamento di opere, urbanizzazioni e servizi necessari collettivi (Consiglio di Stato Adunanza plenaria n. 18/1980, Adunanza plenaria n. 12/1992). Il consolidato indirizzo giurisprudenziale esclude la necessità della pianificazione attuativa (Cons. di Stato n. 8325/2023, n. 2839/2023, n. 2777/2021, n. 1434/2016, n. 4200/2013) in presenza di una zona già completamente urbanizzata, quando la situazione di fatto evidenzi una completa edificazione dell'area, tale da renderla incompatibile con un piano attuativo (Cons. di Stato, Sez. IV, n.3809/2025; Cons. di Stato, sez. IV, n. 7620/2021)”* (T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, 22.07.2025, n. 2747).

Sulla base di quanto sopra osservato, pertanto, non è sufficiente che il comprensorio abbia già subito una qualche urbanizzazione, come allegato dalla ricorrente, ma è necessario che sia stata raggiunto l'assetto definitivo dell'intero ambito territoriale di riferimento.

L'obbligo di pianificazione attuativa, nel caso di specie, discende direttamente dall'art. 41-*quinquies*, comma 6, della L. n. 1150/1942, norma che impone il ricorso a un piano particolareggiato o a una lottizzazione convenzionata per interventi che superino la soglia di 3 mc/mq o i 25 metri di altezza. Come chiarito anche dalla giurisprudenza penale (Cassazione Sez. Penale 21.07.2020, n. 26620), tale disposizione non ha natura di norma di dettaglio, transitoria o implicitamente abrogata dalla legislazione regionale, ma esprime un principio fondamentale in materia di governo del territorio, posto a garanzia dell'ordinato sviluppo urbano.

Anche la più recente giurisprudenza amministrativa, come più sopra già richiamato, converge verso questa linea interpretativa, affermando che l'esigenza di un piano attuativo si impone *"anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già*

esistenti" e che le ipotesi in cui è possibile prescindere da tale strumento sono *"del tutto eccezionali"*, limitate ai casi in cui la situazione di fatto sia *"incompatibile con il piano attuativo stesso"* (T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, 22.07.2020 n. 1413; T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, 22.07.2025 n. 2747).

Nella fattispecie concreta, la richiesta comunale, tenuto conto dell'ampio contesto di *"forte trasformazione"* urbanistica dell'area, appare coerente con la necessità di un governo unitario degli interventi, funzione tipica della pianificazione di dettaglio.

L'istruttoria comunale, pertanto, non può ritenersi carente, considerando altresì che *"Al Comune spetta un amplissimo margine di discrezionalità nella valutazione della congruità del grado di urbanizzazione. Il sindacato giurisdizionale sotto tale profilo risulta relegato al riscontro della palese illogicità ed irragionevolezza delle determinazioni assunte o al rilievo di errori di fatto idonei ad inficiare le determinazioni assunte"*. (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2545).

Secondo la difesa di parte ricorrente, inoltre, il richiamo al comma 6 dell'art. 41 *quinquies* L. 1150/1942 sarebbe del tutto "decontestualizzato", in quanto l'efficacia di tale previsione sarebbe stata limitata nel tempo dal comma 8 della stessa disposizione. Più specificamente, una volta entrato in vigore il DM 1444/1968, applicativo dei commi 8 e 9 della predetta disposizione, ai sensi dell'art. 8 del predetto Decreto *"l'altezza massima degli edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con l'eccezione degli edifici oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate, purché siano rispettati i limiti di densità fondiaria previsti all'art. 7, pari a 7 mc/mq per i comuni superiori ai 200.000 abitanti A sensi di tale norma, dunque, i piani particolareggiati o le lottizzazioni convenzionate dovevano essere approvati solo per interventi che prevedono di insediare un'altezza maggiore rispetto a quella degli edifici preesistenti e circostanti e una volumetria maggiore di 7 mc/mq"*. (così pag. 7 Memoria ricorrente del 20.09.2025).

Di talché, secondo la ricorrente, la nuova edificazione dovrebbe essere consentita senza pianificazione attuativa atteso che l'intervento in questione

non supera l'altezza degli edifici circostanti e prevede di insediare una volumetria pari a 6,35 mc/mq, e, dunque, inferiore al limite di 7 mc/mq.

L'osservazione, seppur suggestiva, non può essere condivisa.

Le due previsioni, pur concorrendo entrambe ad un ordinato sviluppo del territorio, operano su piani logici e funzionali distinti. Esse non si succedono, né l'efficacia dell'una esclude l'efficacia dell'altra, in quanto rispondono a presupposti e finalità differenti e complementari all'interno del processo di governo del territorio.

Il comma 8 ha una funzione programmatica e generale. Si rivolge agli enti pubblici e impone, in sede di formazione e revisione degli strumenti urbanistici, il rispetto di limiti inderogabili a livello nazionale. Tali limiti, noti come "standard urbanistici" e dettagliati nel D.M. 1444/1968, riguardano parametri quali la densità edilizia, le altezze, le distanze tra fabbricati e i rapporti tra aree edificate e spazi pubblici. La sua finalità, in sostanza, è quella di garantire un livello minimo di qualità insediativa su tutto il territorio nazionale. La previsione fissa un limite relazionale e qualitativo, astenendosi dal determinare un valore metrico assoluto, legando l'altezza del nuovo edificio a quella del contesto edificato esistente.

Il comma 6, e l'istituto ad esso funzionalmente collegato della Lottizzazione convenzionata (art. 28 L.1150/1942), ha una funzione specifica e attuativa. Si rivolge ai soggetti privati che intendono realizzare una trasformazione urbanistica e disciplina la fase di esecuzione delle previsioni di piano.

La previsione introduce una norma di salvaguardia con limiti quantitativi assoluti, destinata ad operare in assenza di una pianificazione urbanistica di dettaglio, sul presupposto normativo che ad un'edificazione "intensiva" si accompagni sempre la realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

La diversità di presupposti e di funzione induce a ritenere che l'efficacia dell'una non esclude, ma anzi presuppone, l'efficacia dell'altra. In tale prospettiva, le due previsioni si applicano in sequenza logica: sull'intervento

proposto va dapprima effettuato un controllo ai sensi del comma 8 (rispetto dei limiti di altezza e densità previsti per la zona, ai sensi dell'art. 8 del DM 1444/1968) e, in seconda battuta, un controllo *ex art.* 41 quinquies comma 6 della L. 1150/1042, che impone comunque una pianificazione attuativa di dettaglio per gli interventi che presentano i presupposti applicativi della norma da ultimo richiamata, considerati di dimensioni più rilevanti.

Per tutte le ragioni sopra esposte, anche il secondo motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Il quarto e il quinto motivo di ricorso possono essere congiuntamente trattati, attesa la loro stretta connessione.

Con il quarto motivo la ricorrente deduce che l'intervento sarebbe stato considerato illegittimamente “nuova costruzione” e non “**ristrutturazione edilizia**”, solo sulla base dell'illegittima Disposizione n. 4/2024, in quanto l'intervento: - prevede la modifica del numero degli edifici; - non prevede di mantenere la “traccia” dell'immobile preesistente, entrambi elementi non presenti all'interno dell'art. 3 del D.P.R. 380 del 2001.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, il concetto di “nuova costruzione”, così come rielaborato dalla Disposizione di servizio n.4/2024, sarebbe contrastante con l'art. 117 della Costituzione, che considera la qualifica degli interventi di esclusiva competenza del legislatore nazionale, e con l'art. 3 del D.P.R. 380 del 2001 che qualifica interventi di **ristrutturazione edilizia** “*gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*”.

Inoltre, prosegue la ricorrente, la previsione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. 380/2001 nulla statuirebbe in merito alla “modifica del numero di edifici” o al “mantenimento di una traccia dell'immobile preesistente”, come indicato nella predetta Disposizione di servizio. Nel corso del tempo, eliminati i riferimenti alla “fedele ricostruzione”, al “mantenimento della sagoma” e al vincolo del mantenimento della medesima volumetria dell'immobile preesistente, il legislatore ha ribadito ulteriormente che sono interventi di

ristrutturazione edilizia anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La possibilità di far rientrare nella nozione di “**ristrutturazione**” qualsiasi intervento di demolizione e ricostruzione anche con caratteristiche molto differenti rispetto al preesistente sarebbe stata confermata anche da una Circolare emanata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nel dicembre del 2020, al fine di chiarire la definizione apportata dal D.L. 76/2020.

Anche la giurisprudenza del G.A., osserva la ricorrente, sarebbe intervenuta a più riprese riconducendo alla nozione di **ristrutturazione** edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione che interessano un’area il cui suolo sia stato già consumato dall’esistenza di altro edificio, senza che sussista alcun vincolo di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. La “traccia” di una costruzione preesistente, quale linea di demarcazione tra “**ristrutturazione**” e “nuova costruzione”, sarebbe da ricondurre al semplice presupposto della preesistenza di un manufatto, nel caso della “**ristrutturazione**”, o dell’area nuda”, nel caso della “nuova costruzione”.

Sarebbe stata violata anche la definizione di “nuova costruzione”, avente un carattere meramente residuale. Tale tipo di intervento presuppone la “prima” trasformazione di un territorio, mentre nella **ristrutturazione** la “trasformazione” del territorio sarebbe già stata effettuata.

Con il quinto motivo di ricorso, la ricorrente osserva che qualora si dovesse ritenere che la modifica del numero di edifici costituisca elemento ostativo alla qualifica dell’intervento come **ristrutturazione** edilizia, si osserva che l’Immobile – benché costituito da quattro corpi di fabbrica (Piazza - OMISSIS-, Via -OMISSIS-) originariamente edificati in forza di autonomi e distinti titoli ha, poi, costituito, nella sua conformazione, un immobile unitario, atteso che i corpi di fabbrica, realizzati sin dalla loro origine in aderenza l’uno all’altro, sono stati unificati, da un unico proprietario,

attraverso la creazione di collegamenti interni fino a costituire un edificio unitario.

Con la comunicazione del 1° ottobre 2024, qui impugnata, il Comune ha, tuttavia, erroneamente ritenuto che le connessioni evidenziate fossero “parziali, localizzate”, ritenendo, quindi, non dimostrata “la presenza di quegli elementi che sono costitutivi dell’edificio unitario”.

Il provvedimento impugnato sarebbe, dunque, illegittimo anche nella parte in cui l’Amministrazione assume che ci si trovi in presenza di più edifici.

Il Collegio non condivide

L'intervento edilizio in esame, ad avviso di questo Tribunale, presenta caratteristiche tali da poter essere qualificato come “nuova costruzione” anziché “**ristrutturazione** edilizia”, in applicazione dei principi giuridici delineati nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8542/2025, alla quale il Collegio intende richiamarsi.

L'analisi si fonda sulla non conformità dell'intervento ai limiti intrinseci della nozione di **ristrutturazione ricostruttiva**, come interpretati dalla giurisprudenza.

L'operazione edilizia, oggetto di Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), prevede la realizzazione di un unico edificio a destinazione direzionale e commerciale, di altezza variabile da 2 a 7 piani fuori terra e 2 piani interrati ad uso autorimessa e locali tecnici, in sostituzione di un preesistente compendio immobiliare già demolito. Dall'istruttoria tecnica condotta dall'Amministrazione, si ricava che l'edificio avrà *“un'altezza sullo spazio pubblico (sud) pari a 24.80 m, mentre l'altezza dell'edificio, ai sensi del punto 28 dell'Allegato B della D.G.R. XI/695 del 24.10.2018, è maggiore di 25 m.”*.

L'indice di edificabilità fondiaria è di 6,35 mc/mq.

Un elemento dirimente per la qualificazione dell'intervento è fornito dalla Nota dell'01.10.2024 della Direzione Rigenerazione Urbana - Direzione Specialistica Attuazione Diretta P.G.T. e S.U.E. Unità Interventi Diretti Municipi 5-9 Municipio 5, nella quale l'Amministrazione Comunale, a seguito

di specifica istanza, ha escluso la natura di "edificio unitario" del complesso preesistente. Il Comune ha rilevato che si trattava di un'“*aggregazione di edifici morfologicamente disomogenei*”, realizzati in epoche diverse, con caratteristiche costruttive e funzionali non omogenee e dotati di accessi autonomi. La stessa parte proponente, in precedenti occasioni, aveva descritto l'edificato come "*troppo disomogeneo e fragile per essere mantenuto e migliorato edificio per edificio perché non trasmette senso di unità e coerenza morfologica e funzionale*" (Relazione Illustrativa acclusa alla richiesta di esame preliminare facoltativo della Commissione per il paesaggio -art. 55 RE- presentata il 16.8.2022, con PG -OMISSIS- e WF -OMISSIS-).

Il progetto consiste nella sostituzione di una pluralità di edifici distinti con un unico, nuovo organismo edilizio.

La giurisprudenza, pur a fronte di un'evoluzione normativa che ha progressivamente ampliato la nozione di **ristrutturazione** edilizia (art. 3, comma 1, lett. d, D.P.R. 380/2001), ha individuato dei criteri invalicabili per distinguere la **ristrutturazione ricostruttiva** dalla nuova costruzione.

La richiamata recente pronuncia del Consiglio di Stato ha chiarito che, sebbene il legislatore abbia eliminato molti dei vincoli originari (come l'identità di sagoma, sedime e prospetti per gli immobili non vincolati), la **ristrutturazione ricostruttiva** deve comunque rispettare alcuni limiti fondamentali per non sconfinare nella nuova costruzione. La mancanza di tali limiti comporterebbe una trasformazione del territorio incompatibile con la finalità conservativa della **ristrutturazione**. La richiamata pronuncia individua tre requisiti essenziali:

- Unicità dell'edificio: l'intervento deve riguardare un singolo immobile preesistente. La sentenza afferma esplicitamente che esorbita dall'ambito della **ristrutturazione** "*l'accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi ovvero il frazionamento di un volume originario in più edifici di nuova realizzazione*";

- Contestualità temporale: demolizione e ricostruzione devono costituire fasi di un intervento unitario, legittimate dal medesimo titolo edilizio. La mancanza di tale contestualità qualifica l'intervento come ripristino di un edificio demolito da tempo, con l'onere per il privato di fornire una prova rigorosa della "preesistente consistenza";
- Neutralità dell'impatto sul territorio: l'intervento deve essere "neutro" sotto il profilo dell'impatto fisico, limitandosi al riuso del volume preesistente senza comportare *"una trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito"*. Opere che rimodellano la morfologia del suolo (es. sbancamenti, realizzazione di piani interrati) o che accorpano volumi di pertinenze all'edificio principale violano tale principio.

La Sezione, recentemente, si è mossa nella stessa direzione, affermando che la qualifica di **ristrutturazione** è legata alla sussistenza di un "nesso di continuità" tra la vecchia e la nuova costruzione, tale da escludere una *"oggettiva e significativa trasformazione del territorio"*. In assenza di tale nesso, l'intervento ricade nella categoria della "nuova costruzione" ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) del D.P.R. 380/2001. In particolare, questo TAR ha qualificato come nuova costruzione un progetto che prevedeva: *"[...] la ricostruzione di un nuovo edificio [...] ottenendolo dall'accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi. Appare dunque evidente una ulteriore trasformazione del territorio rispetto a quella già determinata dall'immobile demolito"* (TAR Lombardia - Milano, Sez. II, 06.11.2025, n. 3605).

In applicazione dei summenzionati principi giurisprudenziali, l'intervento edilizio in esame deve essere qualificato come "nuova costruzione" per le seguenti ragioni.

Il progetto prevede la realizzazione di "un edificio", in luogo di un complesso che l'amministrazione stessa ha certificato non essere un "edificio unitario", bensì una "aggregazione di edifici morfologicamente disomogenei".

L'operazione configura un "accorpamento di volumi precedentemente espressi da manufatti diversi", una fattispecie che la richiamata pronuncia del

Consiglio di Stato esclude esplicitamente dalla nozione di **ristrutturazione** edilizia, riconducendola a quella di nuova costruzione. Come affermato dal giudice d'appello, la norma sulla **ristrutturazione** presuppone che il termine di paragone sia "un unico edificio", poiché diversamente i parametri di confronto (sagoma, prospetti, sedime) sarebbero inutilizzabili.

La sostituzione di una pluralità di edifici separati e disomogenei con un unico grande edificio, per sua natura, non è un'operazione "neutra" sull'impatto territoriale. Si crea un organismo edilizio radicalmente diverso, che genera un nuovo e differente assetto urbanistico e un incremento del carico insediativo.

Come sottolineato nella sentenza d'appello più volte richiamata, l'accorpamento di volumi, anche di una semplice pertinenza, viola il limite della "neutralità" perché l'impatto di un unico immobile maggiore è diverso e più significativo rispetto a quello di più manufatti distinti. A maggior ragione, l'accorpamento di interi edifici, come nel caso di specie, costituisce una trasformazione del territorio che eccede il mero recupero del patrimonio edilizio esistente, finalità propria della **ristrutturazione**.

La documentazione versata agli atti di causa indica che l'edificio preesistente è già stato "demolito" e che la SCIA in esame è in "variazione essenziale" a una precedente SCIA depositata oltre un anno e mezzo prima. Se la demolizione è avvenuta in base a un titolo diverso o in un momento significativamente antecedente alla presentazione del progetto di ricostruzione, verrebbe a mancare il requisito della "contestualità temporale" tra le due fasi, come richiesto dalla sentenza n. 8542/2025.

In conclusione, l'intervento edilizio descritto, consistendo nella realizzazione di un unico edificio mediante l'accorpamento dei volumi di una pluralità di immobili preesistenti e non unitari, esorbita dai confini della "**ristrutturazione** edilizia" come delineati dalla giurisprudenza amministrativa richiamata. Tale operazione si configura come una significativa trasformazione del territorio, che dà vita a un organismo edilizio del tutto nuovo e diverso dal precedente.

Per queste ragioni, l'intervento deve essere qualificato come "nuova costruzione" ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) del D.P.R. 380/2001.

Con il sesto motivo di ricorso la società ricorrente evidenzia che anche se il progetto presentato fosse da considerarsi intervento di nuova costruzione, la conformità dello stesso alle previsioni morfologiche, consentirebbe di procedere mediante Scia alternativa al PDC, poiché, nel caso di specie, si tratterebbe di intervento di nuova costruzione *“in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche”* ex art. 23 comma 1 lett. c) DPR 380/2001.

Anche tale censura non è condivisa dal Collegio.

Ritiene il Collegio che la prospettazione di parte ricorrente non possa trovare accoglimento, in quanto fondata su un'erronea interpretazione dei presupposti normativi che consentono il ricorso al regime semplificato della c.d. "Super-SCIA".

In via preliminare, giova rammentare il quadro normativo di riferimento. L'art. 10, comma 1, lett. a) del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia) pone la regola generale per cui gli interventi di nuova costruzione sono subordinati al rilascio del Permesso di Costruire. L'art. 23 del medesimo Testo Unico introduce un regime alternativo e derogatorio, consentendo il ricorso alla SCIA per una serie tassativa di interventi, tra cui quelli contemplati alla lettera c) del comma 1: *“gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche”*.

La giurisprudenza amministrativa è costante nel qualificare tale disposizione come norma di stretta interpretazione, data la sua natura eccezionale. La facoltà di sostituire un titolo autorizzatorio espresso, quale il Permesso di Costruire, che implica un controllo preventivo da parte dell'Amministrazione, con un atto di parte, seppur asseverato, è subordinata alla sussistenza di una condizione indefettibile: la compiutezza e l'auto-esecutività dello strumento urbanistico generale.

Come chiarito dalla giurisprudenza, tale facoltà è bilanciata dalla garanzia che l'intervento sia “*già previsto, con un elevato grado di approssimazione, negli strumenti urbanistici approvati*” (TAR Venezia, Sez. II, 11.03.2021, n.2021).

Ciò posto, tale condizione è palesemente insussistente nella fattispecie in esame.

Come già ampiamente illustrato da questo Collegio nell'esame dei precedenti motivi di ricorso, l'intervento proposto da -OMISSIS- necessita inderogabilmente di un piano attuativo. Tale obbligo non discende da una scelta discrezionale dell'Amministrazione comunale, né da un atto amministrativo a carattere generale quale la Disposizione di Servizio n. 4/2024, bensì deriva *ex lege* da un principio fondamentale in materia di “governo del territorio”, sancito dall'art. 41-*quinquies*, comma 6, della Legge n. 1150/1942.

La necessità di un piano attuativo è logicamente e giuridicamente incompatibile con il presupposto della “diretta esecuzione” richiesto dall'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001. Se la legge impone uno strumento urbanistico esecutivo, ciò significa, per definizione, che lo strumento generale (il PGT) non è auto-esecutivo per interventi di tale portata. L'esecuzione non è “diretta”, ma “mediata” proprio attraverso il piano attuativo, il quale ha la funzione di dettagliare le previsioni generali, definire l'assetto planivolumetrico, disciplinare il rapporto con il contesto urbano e garantire l'adeguato dimensionamento delle opere di urbanizzazione in relazione al nuovo e maggior carico insediativo.

Per le suesposte ragioni, anche il sesto motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato

In assenza di espressa graduazione dei motivi di censura e al fine di una più coerente esposizione, il Collegio ritiene di procedere all'esame dell'ottavo, del nono e del decimo motivo di ricorso.

Con l'ottavo motivo di ricorso la ricorrente fa rilevare che i veri contenuti prescrittivi del provvedimento impugnato sarebbero: (i) la richiesta di

procedere mediante piano attuativo; (ii) la riqualificazione del progetto come nuova costruzione; entrambi resi facendo seguito: - alle risultanze del parere espresso dal Gruppo di Lavoro nelle sedute del 10 e 12 dicembre 2024; - al parere dell'Area Pianificazione Urbanistica Generale del 15 marzo 2023 P.G. - OMISSIS-; - al verbale del 18 dicembre 2024 con cui è stata chiusa l'istruttoria tecnica inerente alla SCIA del 27 novembre 2024.

Si tratta, osserva la società esponente, di atti mai notificati alla ricorrente. Su tali presupposti, si censura la violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, nonché l'eccesso di potere per assoluto difetto di motivazione in quanto tali atti non sarebbero stati allegati alla diffida impugnata, ma sarebbero stati solo richiamati o, al più, ne sarebbe stato riportato uno stralcio nel provvedimento. La censura non è condivisibile.

La doglianza offre un'interpretazione eccessivamente formalistica della motivazione *per relationem* e non in linea con i consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia.

L'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 3, comma 1, della L. n. 241/1990, impone che ogni provvedimento amministrativo indichi "*i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria*". Si tratta di un principio fondamentale dell'azione amministrativa, corollario dei canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) oltre che strumento essenziale per garantire la trasparenza e la controllabilità dell'esercizio del potere pubblico, nonché il diritto di difesa del cittadino (artt. 24 e 113 Cost.). La giurisprudenza costituzionale ha ribadito che la motivazione è "*il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo*" (Corte Costituzionale, Sentenza n.92/2015).

Lo stesso art. 3, al comma 3, della Legge 241/1990 disciplina espressamente l'istituto della motivazione *per relationem*, stabilendo che "*Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma*

della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama". La giurisprudenza amministrativa ha da tempo superato un'interpretazione meramente formalistica di tale disposizione, privilegiando un approccio funzionale.

Il provvedimento impugnato, pur richiamando atti non allegati, espone in modo chiaro e inequivocabile le ragioni ostative al perfezionamento della SCIA. In particolare, il Comune ha esplicitamente rilevato che l'intervento: a. avrebbe dovuto essere approvato con piano attuativo, in quanto qualificato in deroga morfologica; b. non poteva essere qualificato come **ristrutturazione** edilizia, ma come nuova costruzione, per la modifica del numero di edifici e l'assenza di continuità con la preesistenza; c. di conseguenza, non rientrava nelle ipotesi di intervento realizzabile tramite SCIA.

Queste conclusioni, che costituiscono il nucleo della motivazione, sono il risultato dell'istruttoria e dei pareri endoprocedimentali richiamati. La ricorrente era perfettamente in grado di comprendere le ragioni della decisione, tanto da aver articolato un ricorso estremamente dettagliato, contestando punto per punto proprio le conclusioni espresse nel provvedimento di diffida. Il fatto stesso che -OMISSIS- abbia potuto sviluppare dieci motivi di ricorso, analizzando nel merito ogni singolo profilo di presunta illegittimità, è la prova più evidente che la motivazione, seppur sintetica e relazionale, ha pienamente assolto alla sua funzione di rendere conoscibile e sindacabile l'azione amministrativa.

Il requisito della "disponibilità" di cui all'art. 3, comma 3, della L. 241/1990 è soddisfatto dalla mera indicazione degli estremi degli atti richiamati, i quali sono parte integrante del fascicolo procedimentale e, come tali, pienamente accessibili alla parte interessata tramite l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi. In tal senso *“Nel caso di motivazione per relationem, la disponibilità dell'atto cui fa riferimento l'art. 3 della l. n. 241/1990 deve essere intesa nel senso che all'interessato deve essere consentito di prenderne visione, di richiederne ed ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e di chiederne la produzione in giudizio, sicché non sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di notificare*

all'interessato tutti gli atti richiamati nel provvedimento, ma soltanto l'obbligo di indicarne gli estremi e di metterli a disposizione su richiesta dell'interessato” (T.A.R. Catania, Sez. IV, 7/04/2025, n. 1176; T.A.R. Napoli, Sez. III, 1 febbraio 2023, n. 738).

La norma non impone, dunque, un onere di allegazione fisica, che risulterebbe peraltro contrario ai principi di economicità e non aggravamento del procedimento, specialmente in procedimenti complessi come quelli edilizi. La giurisprudenza è costante nell'affermare che la motivazione *per relationem* è legittima quando l'atto richiamato è reso disponibile, anche solo a seguito di richiesta di accesso. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato identifica puntualmente gli atti presupposti (pareri e verbali con data e numero di protocollo), ponendo così la ricorrente nella condizione di richiederne formalmente copia.

Per quanto sopra esposto, anche l'ottavo motivo di ricorso è da respingere.

Il nono e il decimo motivo di ricorso possono essere congiuntamente esaminati, attesa la loro stretta connessione.

Con il nono motivo di ricorso, la società ricorrente impugna l'atto di indirizzo della Giunta Comunale (D.G.C. n. 199/2024), deducendo uno "sviamento di potere". La scelta di modificare le prassi amministrative e, di fatto, disapplicare temporaneamente le norme vigenti, basandosi non su sentenze definitive ma su indagini penali in corso e sulla pressione mediatica, violerebbe il principio di legalità che deve governare l'azione amministrativa. L'Amministrazione, prosegue la ricorrente, non avrebbe la funzione di "orientare" il proprio operato in senso difforme dalla legge.

La Deliberazione di Giunta Comunale n. 199/2024, “*Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia*”, presenterebbe un'incongruenza tra le premesse e le conclusioni. Difatti, la Deliberazione, dopo aver esaltato la correttezza delle prassi adottate nel corso del tempo dall'amministrazione comunale, nonostante le indagini in corso, avrebbe adottato conclusioni in contrasto con le procedure in materia urbanistico-

edilizia fino a quel momento poste in essere, sovrascrivendo al P.G.T., alle disposizioni di legge e alla giurisprudenza di primo e secondo grado.

Essa, pertanto, sarebbe contrastante con il principio di legalità e con i principi del diritto amministrativo.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, l'amministrazione comunale, difatti, nell'interpretazione delle norme che regolano la qualificazione degli interventi edilizi di **ristrutturazione** e nuova costruzione, la possibilità di realizzare edifici di altezza superiore a 25 metri senza necessità di una preventiva approvazione di un piano attuativo e che consentono il legittimo ricorso alla SCIA *ex* art. 23 D.P.R. 380 del 2001, non si sarebbe attenuta ai criteri interpretativi imposti dall'art. 12 delle Preleggi del Codice Civile e avrebbe introdotto, di fatto, nuove qualifiche degli interventi edilizi, ignorando il criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regione in materia di governo del territorio, vanificando la portata delle norme che disciplinano i titoli edilizi.

Così facendo l'Amministrazione avrebbe scelto un indirizzo interpretativo che tutelerebbe solo alcuni soggetti, causando, invero, una disparità di trattamento fra i titoli già efficaci e quelli che ricadono nella finestra temporale della Delibera di Giunta Comunale e delle Disposizioni di Servizio n. 3/2024 e 4/2024.

Con il decimo motivo di ricorso, la ricorrente contesta la Disposizione di Servizio n. 3/2024, che prevede la costituzione di un Gruppo di lavoro con compiti "consultivi" a supporto dei Responsabili del procedimento, deducendo che essa risulterebbe vaga, immotivata e irragionevole, oltre che viziata per eccesso assoluto di potere. Questo atto, prosegue la ricorrente, troverebbe il suo completamento logico nell'illegittima Disposizione di Servizio n. 4/2024, cioè l'atto che più concretamente violerebbe il principio di legalità imponendo ai funzionari amministrativi del Comune regole di condotta contrarie sia alle vigenti norme urbanistico-edilizie (sia al P.G.T. vigente e mai variato, sia alla legislazione vigente e in particolare all'art. 3,

comma 1, lett. d) del DPR 380/01), sia alle consolidate prassi amministrative dei medesimi uffici, sia alla consolidata giurisprudenza amministrativa.

Come chiarito con i motivi di diritto la ricorrente deduce che la Disposizione di Servizio n. 4/2024 inciderebbe fortemente sull'intervento di -OMISSIS- nei punti in cui interviene: sulla necessità di procedere mediante piano attuativo oltre i 25 mt e sui criteri da tenere in considerazione nella qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione, da qualificarsi nuova costruzione qualora cambi il numero di edifici e manche qualsiasi “traccia” dell'immobile esistente (in particolare, in via esemplificativa e non esaustiva, sotto il profilo strutturale o funzionale, delle giaciture preesistenti, delle altezze preesistenti).

Secondo l'esponente, dovrebbe essere censurata, inoltre, la scelta del Comune di creare – senza neppure le garanzie minime costituite da una procedura di variante urbanistica al P.G.T. – una regola sostanzialmente eccezionale e transitoria, secondo cui le norme dell'ordinamento dovrebbero essere temporaneamente disapplicate *“sino a nuove indicazioni operative e interpretative desumibili da fonti legislative, giurisprudenziali o comunque istituzionali”*. La Disposizione di Servizio attuerebbe in questo modo quella “sospensione del diritto” già annunciata dalla Delibera di Giunta Comunale. Tale sospensione del diritto, prosegue la ricorrente, non troverebbe la sua giustificazione in nessuna sentenza definitiva, nessun ordine di un'autorità superiore, nessun principio di precauzione. Essa sarebbe contrastante con il principio di legalità. La scelta del Comune di stabilire un primo e un dopo rispetto alla Disposizione di Servizio creerebbe, a parere dell'esponente, una cesura temporale che comporterebbe una inevitabile disparità di trattamento fra situazioni identiche: i titoli edilizi successivi alla fatidica data del 20 marzo 2024, rispetto ai titoli edilizi già efficaci, hanno come unica differenza la “mala sorte” di non essere divenuti efficaci prima della Disposizione di Servizio.

Non vi sarebbe, quindi, alcuna evoluzione normativa – se non quella di favore contenuta nella più recente formulazione dell'art. 3 del DPR n. 380/2001 – né

una reale evoluzione giurisprudenziale che abbia potuto incidere in modo così massiccio sui procedimenti urbanistici.

I tre atti generali del Comune di Milano, sia singolarmente sia in una lettura sistematica, si paleserebbero, pertanto, illegittimi, poiché assunti in assenza di una congrua motivazione e in grave violazione delle norme urbanistico-edilizie.

Le censure non sono condivisibili.

La questione è stata complessivamente già oggetto di trattazione da parte della Sezione (Cfr. T.A.R. Milano, 06.11.2025, Sez. II, n.3605).

La ricorrente descrive la Delibera di Giunta n. 199/2024 come un atto arbitrario, motivato da pressioni esterne e privo di un'autonoma analisi giuridica, che avrebbe illegittimamente modificato prassi consolidate, creando disparità di trattamento.

Il Collegio ribadisce che si tratta di una prospettazione che non coglie la reale natura del provvedimento.

L'adozione della Delibera si inserisce in un contesto di oggettiva incertezza giuridica, originato dall'avvio di indagini penali da parte della Procura della Repubblica di Milano su svariate ipotesi di reato legate a interventi edilizi. Tali indagini hanno messo in discussione le prassi interpretative fino a quel momento seguite dagli uffici comunali in relazione ad aspetti centrali della disciplina urbanistico-edilizia.

In questo scenario, la decisione della Giunta di "*orientare temporaneamente l'attività amministrativa tenendo conto delle indicazioni desumibili dal decreto del GIP di Milano*", non costituisce un atto di "sviamento", bensì un legittimo e prudente esercizio del potere di indirizzo e controllo politico-amministrativo che spetta agli organi di governo.

Come già evidenziato dalla Sezione, l'Amministrazione ha agito in un'ottica di cautela e autotutela, al fine di garantire la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa in un contesto di oggettiva incertezza interpretativa. Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, non si tratta di una supina

adesione a tesi accusatorie, ma di una presa d'atto responsabile di un potenziale contrasto tra le prassi seguite e l'interpretazione delle norme propugnata dall'autorità giudiziaria. L'Amministrazione, pur ribadendo la plausibilità del proprio operato passato, ha ritenuto opportuno adottare un indirizzo più restrittivo, in via cautelativa, per il futuro, in attesa di un consolidamento giurisprudenziale o di un intervento legislativo chiarificatore.

Tale scelta rientra pienamente nella discrezionalità dell'ente e risponde ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.

La presunta disparità di trattamento tra titoli già efficaci e procedimenti ancora in corso non sussiste, in quanto un mutamento delle prassi interpretative costituisce una legittima facoltà discrezionale della pubblica amministrazione il cui esercizio deve essere conforme a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali sempre deve ispirarsi l'azione amministrativa. Si è già evidenziato come l'adeguamento alla linea interpretativa sposata dalla Procura della Repubblica e dal GIP di Milano sia stata temporaneamente accolta dall'amministrazione non in ragione di un mutato quadro normativo ma per evitare che dall'applicazioni delle consolidate prassi interpretative, nello sviluppo dell'attività edilizia ed urbanistica, possano derivare ulteriori ricadute negative sul tessuto economico e sociale della città e sulla stessa amministrazione comunale. Su tali presupposti, il mutamento dell'indirizzo interpretativo, con possibili ricadute sul piano della disparità di trattamento, appare ragionevolmente giustificato poiché sorretto dall'oggettiva esigenza di evitare, *“l'esposizione in qualità di indagati di altri operatori privati e funzionari comunali, ma anche notevoli ricadute di rilevanza pubblica sull'attività degli uffici del Comune, delle imprese di costruzione, nonché sul mercato immobiliare di Milano e sulla vita delle persone che fanno affidamento sulla possibilità di utilizzare tali unità immobiliari come abitazioni o luoghi di lavoro”*, come condivisibilmente sostenuto nella *Delibera 199/2024*” (T.A.R. Milano, 06.11.2025, Sez.II, n.3605).

Come già rilevato, il fulcro delle censure della ricorrente si concentra sulla Disposizione di Servizio n. 4/2024 che, secondo la prospettazione della difesa di -OMISSIS-, avrebbe introdotto nuove e illegittime definizioni di "**ristrutturazione** edilizia" e "nuova costruzione", in violazione dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001 e della riserva di legge statale in materia.

Anche questa doglianza non è condivisibile.

Ad avviso del Collegio, difatti, la Disposizione di Servizio n. 4/2024 non incide sulla definizione normativa di **ristrutturazione** edilizia, ma si limita a dettare "*criteri guida per qualificare un intervento quale Nuova costruzione*" ai sensi del primo periodo dell'art. 3 comma 1 lett. e) del d.P.R. 380/2001. Tale norma, come noto, definisce la "nuova costruzione" in via residuale, come ogni "*trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti*".

Spetta all'autorità comunale, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, qualificare in concreto l'intervento, accertando se esso comporti una reale "*trasformazione edilizia e urbanistica del territorio*". La Disposizione di Servizio n. 4/2024, pertanto, non innova l'ordinamento, ma predetermina, in un'ottica di coerenza e imparzialità, i criteri che consentono di valutare quando un intervento di demolizione e ricostruzione, per la sua radicalità, esorbita dalla nozione di **ristrutturazione** e integra una trasformazione tale da dover essere ricondotta alla categoria superiore della nuova costruzione.

I criteri individuati – la modifica del numero degli edifici e la mancanza di qualsiasi "traccia" dell'immobile preesistente – sono stati ritenuti ragionevoli indicatori della rottura di quel "nesso di continuità" tra la vecchia e la nuova costruzione che giustifica il passaggio di qualifica, in piena coerenza con i principi affermati dal giudice d'appello nella sopra richiamata pronuncia n.8542/2025.

In conclusione, gli atti generali impugnati dal ricorrente non sono affetti dai vizi di illegittimità denunciati. La Delibera di Giunta n. 199/2024 costituisce un legittimo atto di indirizzo politico-amministrativo, adottato in via

prudenziale in un contesto di incertezza interpretativa. Le Disposizioni di Servizio che ne sono seguite, e in particolare la n. 4/2024, non hanno introdotto nuove norme in violazione della competenza statale, ma si sono limitate a fornire criteri per l'esercizio della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione nell'applicazione della definizione residuale di "nuova costruzione" prevista dall'art. 3, comma 1, lett. e) del D.P.R. 380/2001. L'operato dell'Amministrazione si palesa, dunque, come legittimo, ragionevole e conforme ai principi di legalità e buon andamento.

Con il settimo motivo di ricorso, la società ricorrente ha dedotto ulteriori vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Tale motivo deve essere dichiarato assorbito per sopravvenuta carenza di interesse.

L'esame delle censure che precedono ha infatti consentito di accertare la piena legittimità del provvedimento impugnato in via principale, sulla base di ragioni giuridiche autonome e di per sé sufficienti a sorreggere la determinazione dell'Amministrazione, rendendo così superfluo l'esame di ulteriori doglianze.

In particolare, il Collegio ha già accertato che l'intervento edilizio proposto dalla ricorrente:

- È soggetto all'obbligo di pianificazione attuativa in forza di una norma di legge statale, l'art. 41-*quinquies*, comma 6, della L. n. 1150/1942, in ragione del pacifico superamento dei limiti dimensionali di altezza (superiore a 25 metri) e di volumetria (superiore a 3 mc/mq). Tale obbligo sussiste a prescindere dalla legittimità delle disposizioni di servizio comunali.

- Deve essere qualificato come "nuova costruzione" e non come "**ristrutturazione** edilizia", in applicazione di consolidati principi giurisprudenziali (cfr. Consiglio di Stato n. 8542/2025), in quanto l'operazione consiste nell'accorpamento dei volumi di una pluralità di edifici preesistenti, morfologicamente disomogenei, in un unico e nuovo organismo edilizio, configurando così una trasformazione del territorio che esorbita dalla finalità conservativa della **ristrutturazione**.

Queste statuizioni, che respingono i motivi centrali del gravame, sono idonee a confermare in via definitiva la legittimità della diffida con cui il Comune ha inibito l'inizio dei lavori dichiarati con la SCIA. Ne consegue che l'eventuale accoglimento del settimo motivo di ricorso non arrecherebbe alla società ricorrente alcuna concreta *utilitas*, poiché il provvedimento lesivo resterebbe comunque valido e inoppugnabile sulla base delle ragioni sopra esposte.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, quando un provvedimento amministrativo si fonda su una pluralità di ragioni giustificatrici, ciascuna autonomamente idonea a sostenerlo, la legittimità anche di una sola di esse è sufficiente a renderlo immune dalle censure di illegittimità proposte.

Per le suesposte ragioni, il settimo motivo di ricorso deve essere dichiarato assorbito.

Le questioni trattate suggeriscono l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare tutte le parti private, siano esse persone fisiche o giuridiche.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE

Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.